Toezichtplan Inspectie Veiligheid en Justitie en toezicht Procureur-Generaal bij de Hoge Raad (art. 122 Wet RO) naar aanleiding van de Commissie Hoekstra

25 april 2016

Inleiding

De Commissie Hoekstra constateerde in haar rapport naar aanleiding van de zaak Bart van U. dat zij 25 juni 2015 publiceerde[1] diverse tekortkomingen op drie hoofdthema's en deed op deze punten aanbevelingen voor verbeteringen. Die hoofdthema's zijn:

- de uitvoering van de Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden (Wet DNA-V);
- de omgang van politie en OM met door een gerechtshof gegeven (tussentijdse) bevelen voorlopige hechtenis en meer algemeen de executie van strafrechtelijke beslissingen;
- de omgang van politie en openbaar ministerie met signalen dat Bart van U. een gevaar voor de samenleving vormde en meer algemeen de werking van het stelsel van gedwongen zorg.

Naar aanleiding van het rapport van de Commissie Hoekstra heeft de minister van Veiligheid en Justitie (VenJ) mede namens de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) aangegeven alle aanbevelingen over te nemen. Beiden zijn van oordeel dat dit vraagt om een stevig pakket van maatregelen[2].

Maatregelen

De drie hoofdthema's in het rapport van de Commissie Hoekstra hebben een plek gekregen in het Verbeterprogramma Maatschappelijke Veiligheid van het openbaar ministerie (OM)[3] dat het College van procureurs-generaal heeft opgesteld. In dit programma zijn verbetermaatregelen opgenomen voor onder meer het OM zelf, de politie, het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) en het Nederlands Forensisch Instituut (NFI). Daarnaast is er samenhang met activiteiten van de Geestelijke Gezondheidszorg (GGZ). Het College van procureurs-generaal heeft besloten zich in het verbeterprogramma niet te beperken tot de aanbevelingen van de Commissie Hoekstra maar ook een aantal andere complexe werkprocessen op betrouwbaarheid en actualiteit te onderzoeken en daar waar nodig te verbeteren. De verbetermaatregelen gaan over de volgende onderwerpen:

1. DNA-afname
2. uitvoering gerechtelijke bevelen tot voorlopige hechtenis en Gevoelige zaken
3. executie van vrijheidsstraffen

[1] 'Het rapport van de onderzoekscommissie strafrechtelijke beslissingen openbaar ministerie naar aanleiding van de zaak-Bart van U.', Onderzoekscommissie strafrechtelijke beslissingen openbaar ministerie, 2015.
[2] Tweede Kamerdebat over het rapport van de Commissie Hoekstra, 1 juli 2015.
[3] 'Verbeterprogramma Maatschappelijke Veiligheid. Maatregelen OM na onderzoeksrapport commissie Hoekstra naar aanleiding van de zaak Van U.', Openbaar Ministerie, 2015.

4. maatregelen BOPZ (Bijzondere Opnemingen in Psychiatrische Ziekenhuizen)
5. IT-verbeteragenda
6. overige maatregelen.

De maatregelen zijn verschillend van aard en hebben hun werking op de korte (eind 2015 en 2016) en op de langere termijn (2017 en daarna).

De politie heeft een projectplan opgesteld voor de opvolging van de aanbevelingen van de Commissie Hoekstra. Hierin zijn de verbetermaatregelen voor de politie uit het verbeterprogramma van het OM uitgewerkt.

De minister van VWS heeft naar aanleiding van de aanbevelingen van de Commissie een plan van aanpak voor de problematiek rond verwarde personen aan de Kamer gestuurd. Een aanjaagteam onder voorzitterschap van mw. L. Spies geeft uitvoering aan de in dit plan van aanpak opgenomen maatregelen[4].

Toezicht

De minister van VenJ heeft, mede namens de minister van VWS, in zijn brief van 20 november 2015[5] aangegeven hoe het toezicht op de uitvoering van de maatregelen plaats vindt. "De toezichthouders zijn de Procureur-Generaal bij de Hoge Raad, de Inspectie Veiligheid en Justitie en de Inspectie voor de Gezondheidszorg. Voor het monitoren van de implementatie van de te nemen maatregelen stemmen de toezichthouders hun activiteiten zorgvuldig af. Gezien het integrale karakter van de aanbevelingen van de Commissie houden zij, elk vanuit hun eigen verantwoordelijkheid, toezicht op het doorvoeren van de maatregelen. Hierbij zal in het bijzonder aandacht worden geschonken aan de integrale samenhang tussen de verbeteringen. De heer R.J. Hoekstra zal de uitvoering van de maatregelen volgen (monitoren) en de minister adviseren naar aanleiding van zijn bevindingen."

Afstemming toezicht Procureur-Generaal Hoge Raad en Inspectie VenJ

In het navolgende wordt inzicht gegeven in de wijze waarop de Procureur-Generaal bij de Hoge Raad (verder: PG Hoge Raad) en de Inspectie Veiligheid en Justitie (verder: Inspectie VenJ) – ieder vanuit hun eigen verantwoordelijkheid en met een zo groot mogelijke onderlinge afstemming – toezicht houden op de uitvoering van de maatregelen in het Verbeterprogramma van het OM.

De PG Hoge Raad geeft op grond van artikel 122 Wet Rechterlijke Organisatie invulling aan zijn toezichthoudende bevoegdheid ten aanzien van het OM met betrekking tot de uitvoering van de aanbevelingen van de Commissie Hoekstra. Dat betekent dat het toezicht van de PG Hoge Raad zich in het bijzonder richt op een algemene (niet zaaksgebonden) beoordeling of het OM de geldende regelgeving op de verschillende terreinen met inachtneming van ongeschreven beginselen als het proportionaliteitsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel juist toepast.

De Inspectie VenJ voert het toezicht uit op de uitvoering van de verbetermaatregelen door de politie, het NFI, het CJIB en voor zover relevant door andere organisaties in de strafrechtketen, alsmede door het OM voor zover dat niet valt onder het toezicht dat de PG Hoge Raad in het kader van art. 122 Wet RO uitoefent.

---

[4] Kamerstukken II, 2014-2015, 25424, nr. 279.
[5] Kamerstukken II, 2015-2016, 29279, nr. 286.

Uitgangspunten bij het toezicht

a. Het toezicht richt zich op de uitvoering van de verbetermaatregelen in het Verbeterprogramma van het OM. Deze maatregelen vormen de basis voor de toetsing die de PG Hoge Raad en de Inspectie VenJ uitvoeren. Deze toetsing heeft als doel de beoordeling van de door de betrokken organisaties genomen maatregelen. Waar de uitvoering van het plan van aanpak verwarde personen organisaties in de strafrechtketen raakt, streven de PG Hoge Raad en de Inspectie VenJ waar nodig naar afstemming met de Inspectie voor de Gezondheidszorg (verder: IGZ).
   Achter in dit document is een overzicht (schema 2) opgenomen van de maatregelen uit het verbeterprogramma van het OM waarop de PG Hoge Raad en de Inspectie VenJ ieder hun toezicht richten. Daarin is bij elke maatregel aangegeven welke organisaties bij dat specifieke deel van het onderzoek worden betrokken. Ook is daarin, voor zover aan de orde, aangegeven aan welke aanbevelingen van de Commissie Hoekstra de maatregelen al dan niet rechtstreeks zijn gerelateerd.
b. Ten aanzien van de implementatie van het verbeterprogramma kunnen de volgende drie fasen worden onderscheiden:
   a. de voorbereiding van de maatregelen. Hierbij staan de volgende vragen centraal: hoe is de voortgang, verloopt de voorbereiding conform planning, hoe is de coördinatie en samenhang in de keten, is het de verwachting dat de geplande einddatum wordt gehaald?
   b. de mate waarin de maatregelen daadwerkelijk in de praktijk zijn geïmplementeerd en geborgd. En specifiek ten aanzien van het OM: past het OM de geldende regelgeving op de verschillende terreinen op een juiste wijze toe?
   c. de mate waarin de maatregelen tot het gewenste effect in het ketenproces leiden. Hierbij ligt de focus op de keteneffectiviteit en -doelmatigheid: leiden de activiteiten van alle organisaties binnen een keten (bijvoorbeeld de ketens bij DNA, bij signalering, bij executie) tot het uiteindelijk beoogde effect in die keten.

   Dit betekent dat naast de planvorming en voorbereiding – afhankelijk van het moment van daadwerkelijke implementatie – de werking en borging ervan bij de verschillende organisaties in de praktijk worden onderzocht. De planning van het onderzoek door de PG Hoge Raad en de Inspectie is hierop afgestemd. Bij de Planning op hoofdlijnen (hieronder) wordt hierop nader ingegaan.
c. De PG Hoge Raad en de Inspectie VenJ kunnen informatie uit bijvoorbeeld voortgangsrapportages die de organisaties zelf opstellen, betrekken bij hun onderzoek.
d. De Inspectie VenJ rapporteert aan de minister van VenJ nadat de resultaten van het onderzoek in bestuurlijke gesprekken met de betrokken organisaties zijn besproken. De bevindingen worden daarna tevens ter beschikking gesteld aan de heer Hoekstra. De PG Hoge Raad rapporteert aan de Minister van VenJ nadat het College van procureurs-generaal heeft kunnen reageren op de voorlopige resultaten van zijn onderzoek. Een afschrift van zijn rapportage wordt verstrekt aan de heer Hoekstra.

Bijzondere aandacht voor de integrale samenhang tussen de verbeteringen

De aanbevelingen van de Commissie Hoekstra hebben betrekking op zowel de strafrecht- als de zorgketen en op de afstemming tussen die ketens. De verbetermaatregelen zijn daarop geënt. Met het toezicht wordt, zoals de minister aangeeft, in het bijzonder aandacht geschonken aan de integrale samenhang tussen de verbeteringen. De PG Hoge Raad en de Inspectie VenJ zijn bereid op gepaste wijze met behoud van ieders eigen rol en verantwoordelijkheid het toezicht en de rapportage in nauwe afstemming uit te voeren. Indien een organisatie(onderdeel) door meer dan een toezichthouder wordt onderzocht, bezoeken de toezichthouders die organisatie zo mogelijk gelijktijdig om de onderzoekbelasting beperkt te houden. De PG Hoge Raad, de Inspectie VenJ en de IGZ zullen over en weer zo veel mogelijk het toezicht op de raakvlakken van de maatregelen tussen de strafrecht- en zorgketens op elkaar afstemmen, alsmede de rapportage daarover en het tijdsverloop daarvan.

Planning op hoofdlijnen

De implementatie vindt zoals hiervoor uiteengezet in drie fasen plaats. Voor elke fase wordt een plan van aanpak opgesteld.

1. De eerste fase betreft de voortgang van de voorbereiding en – voor zover voorzien in de planning – van de implementatie van de maatregelen bij het OM (met zelfrapportage OM aan PG Hoge Raad) en bij alle andere betrokken organisaties in de strafrechtketen (door de Inspectie VenJ onderzocht). Hierbij komen aan de orde de voortgang, de vraag of de voorbereiding conform planning verloopt, de coördinatie en samenhang in de keten, en of het de verwachting is dat de geplande einddatum wordt gehaald. Voor de maatregelen die dan geïmplementeerd moeten zijn, gaat de Inspectie in de praktijk kijken naar de werking. Dat onderzoek door de Inspectie wordt in juni 2016 uitgevoerd. Daardoor kan in een vroeg stadium worden gerapporteerd zodat tijdig kan worden bijgestuurd. De PG en de Inspectie VenJ rapporteren de minister begin augustus 2016 zodat de heer Hoekstra dit bij zijn monitor kan betrekken.

2. In de tweede fase wordt de nadruk gelegd op de mate waarin de maatregelen daadwerkelijk zijn geïmplementeerd en geborgd. En specifiek ten aanzien van het OM: of het OM de geldende regelgeving op de verschillende terreinen op een juiste wijze hanteert met inachtneming van ongeschreven beginselen als het proportionaliteitsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel. Het accent van dit deel van het onderzoek zal liggen op de werking in de praktijk en op de borging; zowel in elke organisatie als op de koppelvlakken tussen die organisaties in de ketens. Hiermee kan tevens een goed beeld worden gegeven van de wijze waarop en de mate waarin door de betrokken organisaties in de strafrechtketen al dan niet uitvoering is gegeven aan de aanbevelingen van de Commissie Hoekstra. Streven is dat medio december 2016 door zowel de Inspectie V&J als de PG Hoge Raad wordt gerapporteerd, maar de haalbaarheid daarvan is afhankelijk van het tijdstip waarop met het onderzoek kan worden begonnen .

3. Meerdere maatregelen zullen pas in 2017 volledig zijn geïmplementeerd. De PG Hoge Raad en de Inspectie VenJ beoordelen eind 2016 naar aanleiding van de uitkomsten van de tweede onderzoeksfase of een derde fase noodzakelijk is.

De planning van deze drie fasen van het toezicht door de PG Hoge Raad en de Inspectie VenJ is in onderstaand schema weergegeven. Ten aanzien van de tweede fase is het moment van voorbereiding en vervolgens uitvoering afhankelijk van de datum waarop maatregelen zijn geïmplementeerd. Streven is de voorbereiding zo vroeg mogelijk, bij voorkeur juli, te starten om voldoende tijd te hebben voor tijdige uitvoering.

Schema 1. Planning toezicht Inspectie VenJ en toezicht PG Hoge Raad op hoofdlijnen.

2016	mrt/apr	Mei	Juni	juli	augustus	sept	oktober	november	december	2017
1e fase	voorberei-ding	voorberei-ding	uitvoering		rapportage					
2e fase						voorberei-ding	voorberei-ding	uitvoering	rapportage	
3e fase									Beoordelen vervolg	Mogelijk onderzoek

Overzicht van toezicht op de maatregelen

In onderstaand schema 2 staan de maatregelen uit het verbeterprogramma OM aangegeven waarop de Inspectie VenJ (kolom 2) en de PG Hoge Raad (kolom 3) het toezicht richten. Daarbij wordt per maatregel aangegeven welke organisaties bij het toezicht worden betrokken. Bij enkele maatregelen is afstemming met de IGZ nodig om een compleet beeld te kunnen geven. Ook is, voor zover aan de orde, aangegeven aan welke aanbevelingen van de Commissie Hoekstra de maatregelen al dan niet rechtstreeks zijn gerelateerd. De maatregelen uit het plan van aanpak verwarde personen zijn in dit toezichtplan niet opgenomen.

<u>Schema 2.</u> Overzicht maatregelen toezicht door Inspectie VenJ in relatie met toezicht PG HR.

Maatregelen in verbeterprogramma OM:	**Monitoring Inspectie VenJ bij:**	**Toezicht door PG Hoge Raad bij het OM:**	**Opmerking:**	**Gerelateerd aan aanbevelingen Commissie Hoekstra:**
Maatregelen DNA				
a. herstelactie	politie en NFI	Onderzoek kan zich richten op de vraag of achterstand in afname DNA is weggewerkt en op de daarbij gevolgde procedures.		‘Zorg voor een andere opzet voor afname van DNA en kies voor DNA- afname bij verdachten van misdrijven als omschreven in artikel 67, eerste lid van het Wetboek van Strafvordering. Maak daarbij onderscheid tussen afname, aanmaak DNA- profiel en opslag in de DNA-databank. Door met afname te volstaan wordt de rechtspositie van de verdachte met de nodige waarborgen omkleed.’
b. verkorting doorlooptijden	politie en NFI	Onderzoek kan zich richten op de procedures die thans worden gevolgd om tot een verkorting van de doorlooptijd en een snellere afname van DNA te komen.		
c. verruiming spreekuren en verhoging opkomstpercentage	Politie	-		
d. actieve opsporing	politie, NFI, CJIB	Idem als bij a.		
e. afname direct na het vonnis in eerste aanleg: eerst pilot.	Ministerie van VenJ,	Idem als bij b.	IVenJ: Monitoring eerst gericht op pilot.	‘Voer in afwachting van een wettelijke regeling als tussenoplossing in dat veroordeelden meteen na hun veroordeling, meteen na de uitspraak, DNA afstaan.’
f. kwantitatieve en kwalitatieve versterking administratieve DNA-blokken	-	Idem als bij b.		‘Verbeter de positionering, kwaliteit en kwantitatieve bezetting van de zogeheten DNA-blokken.’
Uitvoering gerechtelijke bevelen tot voorlopige hechtenis en Gevoelige zaken				
a. gevaarscriterium ‘gevoelige zaak’	Politie	Toezicht door PG Hoge Raad indien de vraag speelt of toepasselijke regelgeving, waaronder begrepen de beginselen van proportionaliteit en het zorgvuldigheidsbeginsel zijn nageleefd.		‘Besteed aandacht aan gevoelige zaken en wijs aan het criterium ‘gevaar voor de samenleving’ een zwaar gewicht toe.’
		Beoordelen of de officier van justitie de geldende regelingen op een juiste wijze toepast.		

b. tenuitvoerlegging door hof gegeven bevel tot gevangenneming bij arrondissementsparket	politie, CJIB	Beoordelen of de officier van justitie de geldende regelingen op een juiste wijze toepast.		'Zorg voor heldere procedures voor internationale signalering en signalering in het opsporingsregister.'
c. procesbeschrijving	-	Idem als bij b.		
d. uitvoering bevel gevangenneming bij politie op niveau operationeel leidinggevende.	Politie	Idem als bij b.		
Executie van vrijheidsstraffen				
a. 24/7 toegang van de politie tot het overzicht van vrijheidsstraffen	OM, politie, CJIB, Justid (programma USB)	-		
b. persoonlijke prioritering voor de executie van een vrijheidsstraf	OM, politie, CJIB	-		
Maatregelen BOPZ				
a. actief opvragen en toevoegen relevante stukken.	politie, veiligheidshuizen	Evt. toezicht of het OM zijn in de huidige Wet BOPZ toebedeelde taken naar behoren uitvoert. Mocht er een nieuwe invulling van de rol van het OM onder de nieuwe Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg tot stand komen, dan zou te zijner tijd het toezicht door de PG betrekking kunnen hebben op de uitvoering van de dan toepasselijke wettelijke regelingen.		'Kies voor een actieve rol van de Officier van Justitie bij de omgang met personen met psychische problemen en gevaarzetting. Neem hierover een besluit in de komende nota van wijzigingen bij het wetsontwerp verplichte geestelijke gezondheidszorg.' 'Ken aan informatie van familie voldoende gewicht toe bij de voorbereiding en de behandeling van (voortzetting van) inbewaringstelling en zorg- machtiging. Benut beter de onder de Wet BOPZ bestaande mogelijkheden om vooraf en ter
b. aanwezigheid van ovj op een BOPZ-zitting.	-			
c. initiëren consult psychiater crisisdienst	politie, (GGZ)			
d. handleiding en BOPZ-cursus	-	Als sprake zou zijn van wettelijk vastgelegde regels om aan		

e. signalering casusoverleg	veiligheidshuizen.	de informatievoorziening gestalte te geven waarbij bevoegdheden van de OvJ worden vastgelegd kan de PG toezicht uitoefenen op de uitvoering van de regels.	Afstemming met IGZ	zitting de familie te horen.' 'Betrek de geestelijke gezondheidszorg bij de Veiligheidshuizen.' 'Verbeter de informatievoorziening binnen het Openbaar Ministerie en tussen het Openbaar Ministerie en de politie. Specifiek voor problematiek van omgang met personen met psychische problemen en gevaarzetting.'
IT-verbeteragenda				
OM richt zich op de volgende vier gebieden: 1. GPS-DNA; 2. nader onderzoek aanpassingen in het systeem, specifiek tav DNA tijdens IVS; 3. functionaliteit om de executie-indicator handmatig aan te passen; 4. BOPZ-OMNIS	politie, CJIB	Beoordeling of op enkele onderdelen – bijv. bescherming privacy – toezicht door PG HR geboden is. Dit moet later worden beoordeeld.	Monitoring richt zich op verbeteringen per organisatie en tussen de ketenpartners, tav de in het rapport Cie. Hoekstra genoemde knelpunten.	'Verbeter de ICT-architectuur'
Een beter functioneren van het openbaar ministerie (overig)				
	-	-		'Voor een slagvaardig en doelmatig functioneren van het Openbaar Ministerie zijn leiding, gezamenlijkheid en eenheid nodig.'
	-	De OvJ wordt hoofdverantwoordelijk; zoals het OM schrijft ziet dit onder meer op het gezag van de OvJ over de opsporing, de bejegening van het slachtoffer, de volledigheid van het dossier. De vraag of de wijze waarop OM organisatorisch invulling geeft aan het uitvoeren van zijn wettelijke taak, zich leent voor toezicht door de PG kan		'Maak één officier van justitie – en indien nodig – één advocaatgeneraal hoofdverantwoordelijk voor de behandeling van strafzaken.'

		pas later worden beantwoord. .		
	-	-		'Zorg voor een gediversifieerde samenstelling van het college van procureurs-generaal.'
	-	-		'Zorg – vooruitlopend op invoering van de Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg – voor een tijdelijke wettelijke maatregel om verplichte zorg aan personen met psychische problemen die een gevaar voor anderen betekenen en niet-vrijwillig aan behandeling willen meewerken. Doe zo spoedig mogelijk een voorstel voor een wettelijke interimregeling.'